

BOX 1 – De como os pensadores de uma época forjaram o Estado

Tatiana Vargas de Faria Baptista

A ideia de configuração de um Estado que atua em prol da ordem e intermediação de interesses comuns foi tema de estudo dos chamados autores clássicos da política, como Maquiavel, Locke, Rousseau, Montesquieu, Hobbes, e outros. Hoje o reconhecemos como clássicos, mas à sua época eram pensadores do seu tempo, que buscavam cada um a seu modo responder às suas inquietações frente à realidade política e social em que se inseriam: a Europa da conquista e da expansão.

Tempo de expansão dos territórios, de contato com diferentes povos, de intensa troca comercial e cultural, de aparecimento de diferentes problemas, de necessidade de novas soluções, de busca da racionalização frente à falência dos métodos de disciplina e controle social pela moral ou pela força.

Assim, cada pensador construiu um caminho de reflexão para explicar as mudanças em curso à época e pautar uma concepção sobre os indivíduos, a propriedade, a religião, a moral, etc., reunindo elementos para a consolidação de uma outra lógica de sentido para a vida social. Este novo modo de pensar a vida estabeleceu uma relação entre Estado, um certo modo de governar e o homem. Talvez por este motivo estes pensadores passaram a ser reconhecidos séculos depois como ‘clássicos’, porque trouxeram contribuições importantes para a configuração de uma teoria sobre o Estado e a política. E as ideias divulgadas por estes autores foi o que deu sustentação à formação de campos de pensamento sobre a política, a sociologia, a antropologia e a economia. (Weffort, 2006).

Estes autores difundiram outra leitura de governo em oposição à leitura que vigorava e sustentava o modelo dito feudal. Para eles tratava-se de pôr fim à ideia de ordem natural e eterna para se entender a ordem como algo a ser construído pelos homens. Em seus textos reconhecem o necessário estabelecimento da ordem e a busca pela instauração de um Estado estável. Ou seja, romperam com a crença na predestinação e colocavam no homem ‘livre’ a escrita da história – ‘a prática política é uma prática do homem livre de freios extraterrenos, do homem sujeito da história’, resume Weffort (2006). Mas para estes autores, este homem era parcialmente livre porque estabelecia para si mesmo uma série de condutas a serem cumpridas em nome da ordem. Vejamos a contribuição de cada pensador a este debate:

Maquiavel foi o pensador que provocou uma ruptura com o saber repetido pelos séculos ao pôr fim à ideia de ordem natural e eterna. Trouxe como contribuição o entendimento da política como um resultado de feixes de forças, proveniente das ações concretas dos homens em sociedade. O poder, para este pensador, nasce da própria natureza humana e se exerce não pela força bruta, mas pela utilização virtuosa da força. “O governante não é, pois, simplesmente o mais forte, mas sobretudo o que demonstra possuir *virtù*, sendo assim capaz de manter o domínio adquirido (...) Um governante virtuoso procurará criar instituições que ‘facilitem’ o domínio” (Sadek, 2006: 22-23).

Hobbes trouxe como contribuição a ideia de que o homem abriu mão parcialmente de sua liberdade, a liberdade de guerrear, para manter a paz e para proteger a própria vida,

estabelecendo para o soberano o limite de garantia da vida. Hobbes era um *contratualista* e afirmou que a origem do Estado e/ou da sociedade estava num *contrato* firmado entre os homens que estabeleceram as regras de convívio social e de subordinação política. A ideia de contrato produziu dois resultados importantes no pensamento moderno sobre o poder e as relações sociais. Primeiro, o homem passou a ser entendido como o artífice de sua condição, de seu destino, e não Deus ou a natureza. Segundo, o homem pôde *conhecer* tanto a condição miserável em que se encontrava quanto os meios de alcançar a paz e a prosperidade. (Ribeiro, 2006: 77).

Locke também partiu da ideia de contrato social, mas seu pensamento divergiu do proposto por Hobbes. Para Locke, “*o contrato social é um pacto de consentimento em que os homens concordam livremente em formar a sociedade civil para preservar e consolidar ainda mais os direitos que possuíam originalmente no estado da natureza*” (Mello, 2006: 86). Assim, o pacto social passou a ser entendido também como o livre consentimento dos indivíduos para o estabelecimento da sociedade, onde o consenso expresso pelos governados era a única fonte do poder político legítimo.

Já Montesquieu rompeu com a tradicional submissão da política à teologia e incorporou a política num campo teórico, buscando entender a natureza e o princípio de governo – quem exercia e como exercia o poder. Assim, interessou-se pelas leis e instituições criadas pelos homens para reger as relações entre eles, mostrando-se preocupado com a estabilidade dos governos.

Enfim, cada um destes pensadores trouxe de alguma forma a preocupação com a manutenção e o estabelecimento de uma ordem social e constituíram argumentos em torno da importância de um governo e de uma ação acordada entre governantes e indivíduos. Criaram uma narrativa de governo, de Estado, de sociedade e de política e tornaram-se pensadores de seu tempo, justificando as práticas em curso.

Referências Bibliográficas:

Mello, LIA. John Locke e o individualismo liberal. In: Weffort, F. (org) Os clássicos da política. São Paulo, Ática, vol.1, 2006.

Ribeiro, RJ. Hobbes: o medo e a esperança. In: Weffort, F. (org) Os clássicos da política. São Paulo, Ática, vol.1, 2006.

Sadek, MT. Nicolau Maquiavel: o cidadão sem *fortuna*, o intelectual de *virtù*. In: Weffort, F. (org) Os clássicos da política. São Paulo, Ática, vol.1, 2006.

Weffort, F. (org) Os clássicos da política. São Paulo, Ática, vol.1, 2006.

Box 3 – Estado, população e burocracia

Ruben Araujo de Mattos

Parece não haver dúvidas de que o que chamamos Estado moderno foi inventado na Europa. O que conhecemos como Estado moderno refere-se a uma forma de governo sobre um determinado território, sobre a população que nele vive e sobre a produção desta população. Mas envolve também a existência de uma burocracia, ou seja, de um conjunto de funcionários públicos que trabalham nas instituições governamentais, e que aplicam um conjunto de conhecimentos e técnicas voltados para o governo da população e sua produção. A preocupação com a população não nasceu exatamente ao mesmo tempo que o desenvolvimento de um corpo de funcionários públicos. Foucault, em uma de suas conferências que fez em 1974 no Instituto de Medicina Social, dizia

Desde o final do século XVI e começo do século XVII todas as nações do mundo europeu se preocuparam com o estado de saúde de sua população em um clima político, econômico e científico característico do período dominado pelo mercantilismo. O mercantilismo, não sendo simplesmente uma teoria econômica, mas, também, uma prática política que consiste em controlar os fluxos monetários entre as nações, os fluxos de mercadorias correlatos e a atividade produtora da população. A política mercantilista consiste essencialmente em majorar a produção da população, a quantidade da população ativa, a produção de cada indivíduo ativo, e, a partir daí, estabelecer fluxos comerciais que possibilitem a entrada no Estado da maior quantidade possível de moeda, graças a que se poderá pagar os exércitos e tudo o que assegure a força real de um Estado com relação aos outros (Foucault, 1982, p.82)

Foucault pode falar de nações do mundo europeu pois estavam em curso processos de transformação nos quais vários feudos se unificavam sob o governo de um soberano. Esse processo, chamado de unificação, foi produzindo Estados nacionais sob o governo de um soberano. Contudo, a possibilidade do soberano exercer soberanamente seu poder, tanto sobre os senhores feudais (mantendo o território unificado), como sobre o território frente a ameaças externas das nações vizinhas, dependia em grande parte de sua capacidade de manter um exército. E isto exigia uma preocupação com o controle da população e de sua produção.

Rosen (um médico e historiador da medicina) em um de seus textos fala que “*no pensamento político e econômico do final do século XVII e da maior parte do século XVIII é marcante a admiração pelas virtudes de uma população crescente e o intenso desejo de aumentar o número de habitantes de um país*” (Rosen, 1980, p.144). Ele dá muitos exemplos deste modo de pensar. Em resumo, as crescentes preocupações com a população e sua saúde eram justificadas por razões políticas, econômicas e militares. Mas eram antes de qualquer coisa, razões de um Estado nascente, posto que voltadas em primeiro lugar para a riqueza da nação.

Mas se por toda a parte da Europa ocidental constituía-se uma preocupação de controlar a população e sua produção, o corpo de funcionários públicos parece ter se desenvolvido inicialmente na região da Alemanha, e um pouco mais tarde, no contexto do que se chamou cameralismo (nome dado a variação alemã do mercantilismo). Diz Rosen:

O termo cameralismo tem duas conotações. Por um lado, designa as ideias que apareceram para explicar, justificar e guiar as tendências e práticas centralizadoras da administração e da política econômica da monarquia absolutista dos Estados alemães no final do século XVII e no século XVIII. Por outro lado, refere-se às tentativas feitas no mesmo período de elaboração, através da emergente ciência política e social contemporânea, uma visão sistemática do funcionamento dos vários serviços administrativos como base para o treinamento dos funcionários públicos. (Rosen, 1980, p.147)

Ou seja, foi sendo inventado e era ao mesmo tempo um conhecimento sobre o que significava governar um território e uma população, e um corpo de funcionários públicos dedicados a aplicar este conhecimento no governo. Eis um embrião da atual configuração do Estado: governa-se a população e a sua produção de um território; para governar, um conhecimento sobre os aspectos econômicos (da produção gerada neste território) e sobre os aspectos demográficos e sociais da população que nele vive. É claro que isso implicou o desenvolvimento de um conjunto de funcionários e técnicos, ou seja, o embrião de uma burocracia nas instituições responsáveis pelo governo desta população.

Referências bibliográficas:

Foucault, M. Microfísica do poder. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1982. [Primeira edição de 1979. Organização e tradução de Roberto Machado].

Rosen, G. Da polícia médica à medicina social. Rio de Janeiro: Editora graal, 1980.

Box 6 – Algumas definições de políticas públicas

Tatiana Vargas de Faria Baptista

São muitas as definições de políticas públicas divulgadas pelo campo de análise de políticas no século XX. Todas as definições de certo modo refletem um entendimento de política que a restringe ao aparato governamental.

- Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos sugerindo que tal limitação poderia ser reduzida pelo conhecimento racional. (Parsons, 1995)

- Easton (1965) definiu a política pública como um sistema que envolve formulação, resultados e ambiente.

- Thomas Dye definiu, em 1976, política pública como aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer, por que faz e que diferença tal ação traz.

- Willians Jenkins, produziu em 1978 uma definição mais complexa e menos isolada à decisão governamental, mas ainda assim traduzindo-a como uma conjunção de decisões tomadas por atores políticos ou grupo de atores em relação a metas e recursos para se atingir uma determinada situação (Jenkins, 1978).

- James Anderson introduziu em 1984 novos problemas, ao dizer que a política pública é o curso de uma ação proposta por um ator ou grupo de atores para solução de um problema ou uma questão de interesse (dos atores), indicando que não somente problemas públicos ou sociais se tornam objeto de decisões governamentais.

- Lemieux, na década de 1990, refere-se às políticas públicas como tentativas de regular situações que se apresentam como problemas públicos, e que afloram no interior de uma coletividade ou entre coletividades (Viana, 1996).

- E em nossa discussão nacional, Souza (2006) resumiu política pública *como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real* (p.26).

Referências Bibliográficas:

Parsons, D. W. Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis. Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 1995.

Souza, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, 2006: 20-45.

Viana, ALd´A. Enfoques metodol3gicos em pol3ticas p3blicas: novos referenciais para estudos sobre pol3ticas. In: Canesqui, A. M. Ci4ncias Sociais e Sa3de. S3o Paulo: Hucitec, 1997.